

Über die Vergleichbarkeit der Militärhaushalte

Aussichten und Nutzen einer Messung

HANS FRANK

Mit dem Jahreswechsel ist das von der 24. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1969 verkündete Abrüstungsjahrzehnt¹ zu Ende gegangen. Dies erlaubt einen Rückblick auch auf rüstungskontrollpolitische Ereignisse, die weniger im Rampenlicht der Öffentlichkeit gestanden haben als die SALT-Verhandlungen oder die Bemühungen um regionale Rüstungsbegrenzung. Diese Zeitschrift hat sich schon des öfteren, insbesondere in den Jahrgängen 1978 und 1979, mit der Behandlung von Abrüstungsfragen durch die Weltorganisation befaßt, zuletzt unter der Blickrichtung ›Abrüstung und Entwicklung². Im folgenden Beitrag geht es nun um das Detailproblem der Vergleichbarkeit der Militärhaushalte, ein Problem, dessen Lösung ein Schritt auf dem Wege der Verminderung der Rüstungsausgaben sein könnte. Der Artikel zeigt, wie und warum die Vereinten Nationen sich dieser Frage angenommen haben und schildert die Aussichten und Möglichkeiten des Vorhabens.

Gewaltige, für den Laien kaum vorstellbare Summen werden jährlich von den Staaten der Erde für die Verteidigung ausgegeben. Einige Regierungen legen ihre Ausgaben dabei mehr oder weniger offen dar und begründen sie in Haushaltsdebatten und öffentlichen Publikationen, andere hingegen halten die Zahlen geheim und veröffentlichen lediglich, wenn überhaupt, eine Endsumme aller Einzelausgaben. Die folgenden Übersichten über die Rüstungsausgaben der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion sind anhand von Zahlen aus drei verschiedenen Quellen zusammengestellt. Es sind dies das schwedische Friedensforschungs-Institut (SIPRI), das Londoner Internationale Institut für Strategische Studien (IISS) und die amerikanische Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (ACDA). Die drei Tabellen lassen gravierende Unterschiede erkennen, die sich auf bis zu 50 vH der Gesamtausgaben erstrecken.

Vereinigte Staaten			Rüstungsausgaben in Mill US-Dollar ³ im Jahre	Sowjetunion		
SIPRI	IISS	ACDA		SIPRI	IISS	ACDA
89 065	76 507	77 854	1970	63 000	53 900	73 343
82 469	77 639	77 639	1972	65 000	84 400	84 304
77 383	84 332	85 906	1974	67 000	96 400	105 686
71 022	91 000	91 013	1976	69 000	127 000	129 900
71 475	105 135	—	1978	71 000	148 000	—

Allein aus diesen Differenzen wird deutlich, daß mit so unvollkommenem Zahlenmaterial kein echter Vergleich der Rüstungsausgaben möglich ist, abgesehen davon, daß hier die unterschiedlichen Wirtschaftssysteme, die Budgetformen und Währungen außer acht gelassen wurden.

Frühere Initiativen zur Verminderung der Rüstungshaushalte

Es liegt auf der Hand, daß die gewaltigen Ausgaben, die jedes Land zur Erhaltung seiner Sicherheit Jahr um Jahr aufbringt, immer wieder Material für scharfe Kritik bieten. Gleichzeitig sind sie aber auch Ansatzpunkt für konkrete Abrüstungsmaßnahmen. Dies ist nicht neu, hatte sich doch schon Zar Alexander I. 1816 für eine Verminderung der Rüstung ausgesprochen⁴, ein Vorschlag, der 1831 durch den französischen König Louis Philippe aufgegriffen wurde, um »die Völker von der Last der außerordentlichen Rüstungen zu befreien«⁵. Auch Napoleon III. fragte bei der Eröffnung des

Parlaments am 5. November 1863, ob die »übertriebenen Rüstungen« aufrechterhalten werden sollten⁶. Zu einer eingehenden Diskussion über die Rüstungen kam es jedoch erst auf der I. Haager Friedenskonferenz 1899, auf der der Vertreter der Niederlande erklärte: »In dem Maße ... in welchem ... die Militärbudgets Milliarden verschlingen und die Bevölkerung erdrückt wird unter der Last der Steuern und Abgaben, in demselben Maße nähern sich die Staaten dem Rand des Abgrunds. ... Keine Nation, sei sie auch noch so reich, kann das auf die Dauer ertragen«⁷. Und der damalige Konferenzpräsident von Staal betonte: »Was wir wünschen ist, daß wir zu einer Beschränkung kommen, zu einem Stillstand in dem aufsteigenden Gang der Rüstungen und Ausgaben«⁸. Dennoch endeten die Bemühungen um Rüstungsbeschränkungen auf der Haager Konferenz ergebnislos. Die Zeit schien noch nicht reif dafür zu sein; die Folgekonferenz von 1907 setzte dieses Thema gar nicht erst auf ihre Tagesordnung. Dreiunddreißig Jahre sollten vergehen, bis das Thema ›Rüstungshaushalte‹ wieder Gegenstand internationaler Verhandlungen wurde.

Die 1932 einberufene Genfer Abrüstungskonferenz⁹, deren Protokolle heute noch eine Fundgrube für alle Arten rüstungskontrollpolitischer Bemühungen darstellen, beschäftigte sich auch eingehend mit der Frage der Verminderung der Rüstungshaushalte. So war einer der fünf Sonderausschüsse¹⁰ der Genfer Abrüstungskonferenz ausschließlich Haushaltsfragen gewidmet. Unter der Bezeichnung ›Wehrausgabenausschuß‹ versuchte er, einen Konventionsentwurf sowohl für eine globale Ausgabenbegrenzung der gesamten Rüstungen als auch für eine jährliche Veröffentlichung der Ausgaben ziffern zu erarbeiten. Eine eigens einberufene Gruppe von Haushaltssachverständigen untersuchte alle mit der Reduzierung der Militärhaushalte verbundenen Fragen¹¹. Die Gruppe kam dabei übereinstimmend zu dem Urteil, daß eine Ausgabenbeschränkung nur dann möglich sei, wenn es gelänge, die getätigten Ausgaben auch lückenlos nachzuweisen und dieses System auch tatsächlich ›wasserdicht‹ zu machen. Wobei gleich Zweifel angemeldet wurden, ob ein völlig zuverlässiges und lückenloses System überhaupt gefunden werden könnte, wäre doch schon wegen des Mangels an oftmals eindeutiger Zuordnung eine Verschleierung der Ausgaben jederzeit möglich; beispielsweise stelle sich die Frage, wann der Bau einer Eisenbahn den militärischen oder aber den wirtschaftlichen Ausgaben zuzurechnen sei. Eine weitere große Schwierigkeit bei der Reduzierung der Militärhaushalte werde sich, so die Auffassung der Sachverständigen, auch aus den Kaufkraftschwankungen ergeben. Selbst bei Festlegung einer internationalen Indexzahl müßte, sofern sich die Kaufkraft einer Landeswährung im Laufe des Jahres mindern würde, dieses Land ein Mehr an Rüstungsausgaben bewilligt bekommen, um im internationalen Vergleich wieder auf dem vereinbarten Standard zu sein. Dies würde eine ständige Unruhe in die Rüstungsverhältnisse besonders der Länder mit nicht gefestigter Währung bringen, ganz zu schweigen von den Schwierigkeiten bei der Durchführung dieser Lösung.

Obwohl der Bericht der Sachverständigenkommission starke Zweifel an der Durchführbarkeit einer Ausgabenbeschränkung geliefert hatte, wurde diese Frage im Hauptausschuß weiter diskutiert. Gleichzeitig wurde jedoch eine zweite Gruppe von Sachverständigen damit beauftragt, jetzt die Frage der Möglichkeiten einer einheitlichen Veröffentlichung von Rüstungsausgaben zu untersuchen. Dieses Gremium erarbeitete zunächst einen Fragebogen, der sich auf

Einzelheiten der Haushaltssysteme der einzelnen Staaten bezog und in dem die Regierungen um weitere spezielle Auskünfte zu ihren Wehrhaushalten gebeten wurden. Wegen der zunächst sehr spärlich eingehenden Regierungsantworten — es bedurfte mehrfacher Mahnungen über den Hauptausschuß — wurde der Bericht des Sachverständigenkomitees erst nach 13 Monaten im Mai 1933 fertiggestellt werden. In sehr detaillierter Form wurde ein Schema für eine vergleichende Übersicht aller Rüstungsausgaben vorgestellt, außerdem wurden Vorschläge zur Überprüfung der von den einzelnen Staaten für diese Übersicht zu liefernden Angaben und zur Vergleichbarkeit der einzelnen Währungen dargelegt. In der abschließenden großen Debatte sprach sich eine von Frankreich geführte Gruppe für die sofortige Reduzierung der Rüstungsausgaben aus, während eine zweite, in der unter anderem das Deutsche Reich und die Vereinigten Staaten vertreten waren, dafür plädierte, sich zunächst über mehrere Jahre auf die Offenlegung der Rüstungen zu beschränken, um dann aufgrund der damit gemachten Erfahrungen zu entscheiden, ob eine Ausgabenreduzierung tatsächlich möglich sei. Diese Auffassung setzte sich durch und in der endgültigen Entschließung des Hauptausschusses wurde festgestellt, daß das große umfassende Abrüstungsabkommen (dessen Fertigstellung sich die Abrüstungskonferenz zum Ziel gesetzt hatte) Bestimmungen über die Offenlegung der Rüstungsausgaben unter internationaler Kontrolle enthalten sollte. Dieses umfassende Abkommen kam jedoch nicht zustande, denn die Genfer Abrüstungskonferenz — obwohl offiziell nie beendet — trat nach dem 20. November 1934 nicht wieder zusammen. Einzelne ihrer Ausschüsse, darunter auch der Ausschuß der Sachverständigen über die Vergleichbarkeit der Rüstungshaushalte, trafen sich zwar noch im Jahre 1935, Ergebnisse wurden jedoch nicht mehr erzielt.

Behandlung durch die Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen, in ihrer Charta ausdrücklich der Friedenssicherung und Rüstungsregelung¹² verpflichtet, beschäftigten sich 1973 zum ersten Male mit der möglichen Reduzierung von Rüstungshaushalten. Unter dem von der Sowjetunion eingebrachten Tagesordnungspunkt »Kürzung der Militärhaushalte der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats um 10 Prozent und Nutzung eines Teils der eingesparten

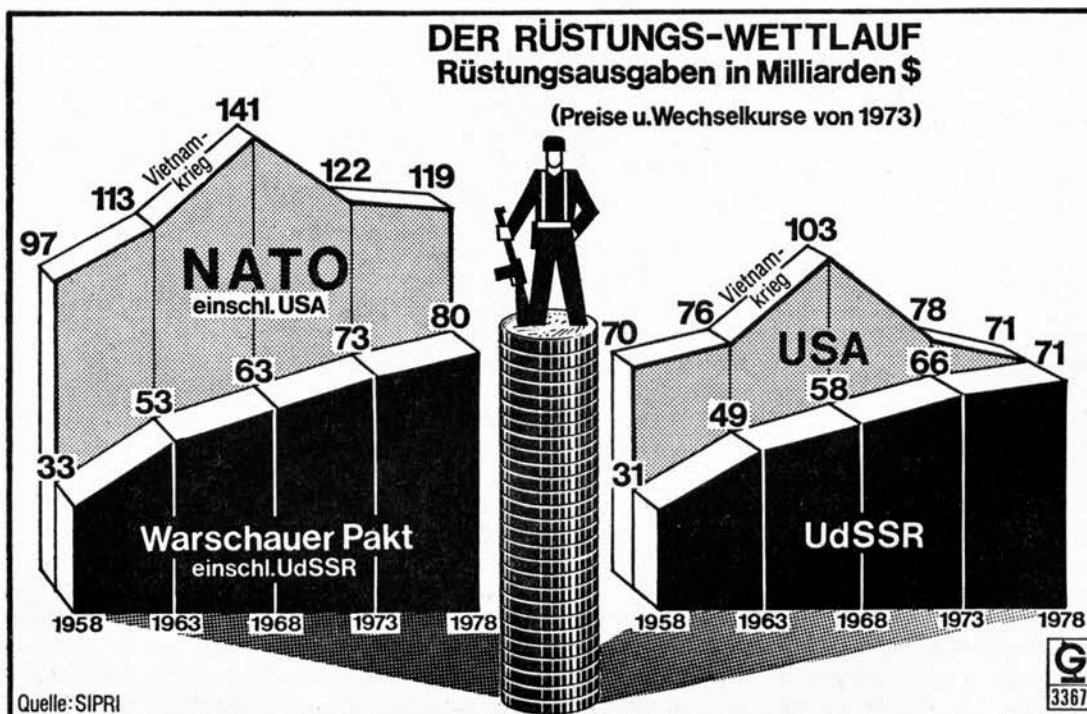
Mittel für die Entwicklungsländer« verabschiedete die 28. Generalversammlung zwei konkurrierende Resolutionen¹³, von denen die eine die Einrichtung eines Sonderausschusses zur Verteilung der eingesparten Mittel beschloß, während die zweite den Generalsekretär aufforderte, mit Hilfe von Experten alle mit der Reduzierung von Rüstungshaushalten zusammenhängenden Fragen zu untersuchen und darüber einen Bericht vorzulegen. Die zweite Resolution forderte auch, daß von der Reduzierung nicht nur die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, sondern auch weitere Staaten mit bedeutendem wirtschaftlichem und militärischem Potential betroffen sein sollten.

Zwar wurden die Mitglieder für den Sonderausschuß benannt¹⁴, doch hat das Gremium seine Arbeit nie aufgenommen. Demgegenüber wurde der Expertenbericht erarbeitet und vorgelegt und auch von der 29. Generalversammlung beraten. Trotz der sowjetischen Forderung, daß nun endlich der Sonderausschuß mit der Arbeit beginnen solle¹⁵, kam man überein, wegen der Wichtigkeit des Themas noch die einzelnen Nationen um ausführliche Stellungnahmen zu dem vorgelegten Expertenbericht zu bitten¹⁶. Vor allem sollte es dabei gehen um

- die Definition von Militärhaushalt (»military budget«),
- anwendbare und angemessene Verfahren für ein standardisiertes Berichtssystem über die Militärhaushalte,
- die Definition von »Staaten mit bedeutendem wirtschaftlichem und militärischem Potential«.

Die Generalversammlung beriet auf ihrer 30. Tagung im Herbst 1975 ausführlich die detaillierten, zumeist kritischen Stellungnahmen der einzelnen Staaten und kam zu dem Schluß, daß eine Reihe von haushaltstechnischen Aspekten gründlich untersucht werden müsse, bevor tatsächliche Reduzierungen beginnen könnten. Sie beauftragte daher den Generalsekretär¹⁷, mit Hilfe von Experten eine »gründliche und konkrete Analyse« anzufertigen und benannte dafür folgende Schwerpunkte:

- a) Definition und Abgrenzung des militärischen Sektors und militärischer Aufwendungen sowie Klassifizierung und Gliederung der unter den Militärhaushalt fallenden Ausgaben mit dem Gesamtziel der Festlegung von allgemein annehmbaren und universell anwendbaren Abgrenzungen und Definitionen sowie eines standardisierten Kontenplans zur Ermöglichung eines echten Vergleichs der Militärhaushalte;



Das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI hat jüngst versucht, den Rüstungsaufwand in Ost und West nach gleichen Maßstäben zu bewerten; es warnt allerdings davor, die Ergebnisse für Vergleiche zwischen den Paktsystemen zu benutzen. Viel aussagekräftiger sei die Entwicklung der Rüstungsausgaben, wobei die inflationäre Aufblähung der Zahlen herausgerechnet worden sei. Aber auch hier sind Zweifel angebracht, denn: Erfassen diese Zahlen überhaupt alle Rüstungsausgaben beider Seiten, sind sie nach gleichen Kriterien zusammengestellt? Da die Basis für die Vergleiche unsicher ist, müssen diese Schlußfolgerungen (wie auch andere hinsichtlich der Belastung der Wirtschaft durch die Rüstung) mit Zweifeln behaftet sein. Deutlich wird jedoch, daß nur eine verifizierbare Transparenz der Rüstungshaushalte einen objektiven Vergleich beider Seiten zulassen wird.

- b) Bewertung der Mittel im Bereich des militärischen Sektors unter Berücksichtigung der verschiedenen Wirtschaftssysteme und der verschiedenen Produktionsstrukturen des militärischen Sektors zur Prüfung von Methoden für die Ermittlung des jeweiligen Verhältnisses zwischen aufgewendeten Mitteln und militärischer Produktion;
- c) Bestimmung von Berichtigungs-Koeffizienten für Preisveränderungen in der militärischen Produktion der verschiedenen Länder zur Prüfung von Methoden für die Messung der tatsächlichen Entwicklungstendenzen der Ausgaben in einem bestimmten Zeitraum unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisveränderungsraten in den verschiedenen Ländern;
- d) internationaler Wertvergleich und Feststellung der für die militärische Produktion in Frage kommenden Umrechnungskurse zur Prüfung von Methoden für den exakten Währungsvergleich bei Militärausgaben.«

Interessanterweise haben somit die Vereinten Nationen fast vierzig Jahre später einen ähnlichen Ansatz gewählt wie seinerzeit die Genfer Abrüstungskonferenz. Daß diese damals ihre Schlußfolgerungen in wesentlich kürzerer Zeit fassen konnte, muß nicht zwangsläufig den Vereinten Nationen angelastet werden. Hier wird nur die unterschiedliche Vorgehensweise deutlich. Auf der einen Seite eine Konferenz, die sich ein komplexes Ziel — das umfassende Abrüstungsprogramm — gesetzt hat und dieses in einem Ansturm erreichen will. Auf der anderen Seite die Vereinigung von damals 144 Staaten, die ihr Ziel einer friedlicheren und menschlicheren Welt auf vielfachen Wegen ansteuert und versucht, bei jedem Einzelschritt einen Kompromiß zwischen mannigfaltigen Meinungsunterschieden zu erzielen.

In der 1976 zusammengetretenen Expertengruppe war zum ersten Male auch ein deutscher Wissenschaftler vertreten. Der von der Gruppe erarbeitete Bericht befaßte sich im wesentlichen (entsprechend der Problemstellung) mit der Definition des Begriffs »Militärausgaben«, der Bewertung der Militärausgaben im Sinne einer angemessenen Kostenerfassung sowie der Umrechnung in eine einheitliche Vergleichswährung. Darüber hinaus enthielt der Bericht den Entwurf eines detaillierten Fragebogens, der später mit nationalen Angaben über Betriebskosten, Investitionsausgaben und Aufwendungen für Forschung und Entwicklung ausgefüllt werden und dann in dieser einheitlich ausgefüllten Form die Basis für einen Vergleich der Militärhaushalte bilden sollte. Zwar wurde der Expertenbericht noch wiederholt heftig kritisiert, dennoch war damit zum ersten Male ein gangbarer Weg aufgezeigt, um sowohl einheitliche Definitionen zu finden als auch ein standardisiertes Berichtsschema als Grundlage für Vergleiche verfügbar zu haben. Anderer Auffassung waren vor allem die Länder des Ostblocks. Sie vertraten die Ansicht, daß mit diesen endlosen theoretisierenden Untersuchungen die notwendige Diskussion über tatsächliche Reduzierungen der Rüstungsausgaben auf die Expertenebene abgeschoben würde. Notwendig sei hingegen allein eine politische Entscheidung. Demgegenüber forderten die westlichen Staaten, daß unverzüglich auf der Basis des jetzt vorliegenden Expertenberichtes ein Testlauf vorgenommen werden sollte, um die Brauchbarkeit des vorgelegten Standardschemas zu prüfen.

Doch auch diese Auffassung setzte sich nicht durch. Die 31. Generalversammlung beschloß vielmehr, die einzelnen Nationen um Stellungnahmen zu dem Bericht der Sachverständigen zu bitten, damit dann eine neue Gruppe, diesmal aus Haushaltsexperten, der nächsten Generalversammlung einen neuerlichen Bericht zuleiten könne¹⁸. Neunzehn Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen folgten dem Beschluß der Generalversammlung und gaben Stellungnahmen zu der Expertenstudie ab¹⁹. Sie betrafen vor allem die Definition des militärischen Sektors (und damit den Umfang der militärischen Ausgaben) sowie die Strukturierung und Klassifizierung von Ausgaben innerhalb dieses Bereichs. Dabei wurde der Auffassung der Experten, daß der Begriff »Militärausgaben« so definiert werden müsse, daß er sowohl das

gegenwärtige als auch das zukünftige Militärpotential eines Landes widerspiegele, zugestimmt, jedoch wurde vorgeschlagen, zu untersuchen, ob nicht auch Daten über Personalstärken, Bestände an Hauptwaffensystemen und über militärische Infrastruktur eingebracht werden sollten. Weiter wurden die Probleme angesprochen, die sich für Staaten mit unterschiedlichen Haushalts- und Abrechnungssystemen bei der Ausfüllung dieses Standardfragebogens ergeben würden. Und schließlich wiesen einige Staaten auf die Problematik der internationalen Vergleichbarkeit hin und betonten die Notwendigkeit einer angemessenen Verifizierung, einer internationalen Überprüfung der nationalen Angaben — denn eine einheitliche Berichtsform ohne Kontrolle wäre keine solide Basis für objektive Vergleiche und könne daher kein Ausgangspunkt für ausgewogene Reduzierungen sein.

Alle diese Stellungnahmen wurden von der folgenden Expertengruppe, an der wiederum ein deutscher Vertreter beteiligt war, geprüft und in ihren Bericht eingearbeitet. Die Gruppe kam dabei zu dem Ergebnis, daß die besonders von deutscher Seite vorgeschlagene Straffung des Berichtssystems nicht weiter verfolgt werden sollte, würde doch die Verifizierung um so schwieriger, je mehr man das Berichtssystem vereinfache. Insgesamt schloß die Gruppe ihren Bericht mit der Feststellung, daß das aufgrund von Studien wissenschaftlicher Experten, von Stellungnahmen einzelner Staaten und Überlegungen der jetzigen Haushaltsfachleute konzipierte Berichtssystem trotz noch bestehender Mängel brauchbar sei. Sie schloß mit der Empfehlung, daß jetzt eine Versuchsphase stattfinden sollte, um dieses Berichtssystem zu erproben und anhand praktischer Erfahrungen zu verbessern. Und zwar sollte möglichst nur eine kleine überschaubare Zahl von Ländern an der Testphase teilnehmen, wobei aber nach Möglichkeit Länder mit unterschiedlichen Haushalts- und Abrechnungssystemen sowie mit verschiedenen Wirtschaftsformen auszuwählen seien, um einen repräsentativen Querschnitt zu haben. Die Experten empfahlen weiter, daß die Generalversammlung der Einrichtung einer Ad-hoc-Gruppe zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Testphase zustimmen möge und daß die Nationen gebeten werden sollten, sich für einen Probelauf zur Verfügung zu stellen.

Die Generalversammlung nahm zwar den Bericht zustimmend zur Kenntnis, schloß sich jedoch der Empfehlung der Experten in ihrer Resolution 32/85 nur insoweit an, als sie den Generalsekretär ersuchte festzustellen, »welche Staaten bereit wären, an der Erprobung des Berichterstattungsinstrumentes teilzunehmen«. Dieser auf den ersten Blick enttäuschende Entschluß muß jedoch im Zusammenhang mit der damals bevorstehenden Sondergeneralversammlung über Abrüstung gesehen werden, deren Vorbereitungen schon die Rüstungskontrollpolitische Diskussion in den Vereinten Nationen beeinflusste und der man nicht durch weitreichende Entscheidungen vorgreifen wollte. Doch auch im Schlußdokument der dann im Sommer 1978 abgehaltenen Sondergeneralversammlung findet sich keine konkrete Aussage zur Vergleichbarkeit der Militärhaushalte. Im Gegensatz zu früheren Resolutionen heißt es dort²⁰ eher vage:

»Eine allmähliche Kürzung der Militärhaushalte auf gegenseitig vereinbarter Grundlage ... wäre eine Maßnahme, die zur Einschränkung des Wettrüstens beitragen könnte ... Über die Grundlage für die Durchführung dieser Maßnahme müssen sich alle Teilnehmerstaaten einig werden, und die Mittel und Wege dazu müssen für alle Staaten annehmbar sein; dabei sind die Probleme der Bewertung der verhältnismäßigen Bedeutung der Kürzungen für die verschiedenen Staaten zu berücksichtigen und die Vorschläge der einzelnen Staaten zu allen Aspekten der Kürzung der Militärhaushalte gebührend zu beachten.«

So war es erst wieder die folgende 33. Generalversammlung, die sich konkret mit dem Thema befaßte. In der von ihr verabschiedeten Resolution 33/67 werden die Empfehlungen der Expertengruppe übernommen und sowohl die Einrichtung einer »Ad-hoc-Gruppe erfahrener Praktiker auf dem Gebiet

von Militärhaushalten« als auch die Durchführung einer Testphase (»praktische Erprobung des vorgeschlagenen Berichterstattungssystems«) beschlossen. Nachdem die Vorbereitungsgruppe ihre Arbeit beendet hatte, richtete der Generalsekretär am 28. September 1979 die Bitte an alle Mitglieder der Vereinten Nationen, sich für eine Teilnahme an dem Probelauf zur Verfügung zu stellen und erbat dabei die Antworten der Staaten bis zum 31. März 1980. Der Punkt »Verringerung der Militärhaushalte« wird im Herbst dieses Jahres auf der Tagesordnung der 35. Generalversammlung stehen.

Voraussehbarkeit politischen und militärischen Verhaltens

Eine Prognose über die Zahl der möglichen Teilnehmer am geplanten Probelauf ist schwer möglich. Jedoch läßt sich aufgrund des bisherigen Verhaltens der Ostblockländer, die (mit Ausnahme Rumäniens) seit 1974 keiner entsprechenden Resolution zugestimmt haben²¹, schließen, daß sie auch für die nähere Zukunft bei ihrer ablehnenden Haltung bleiben und die Testphase nicht unterstützen werden. Lediglich Rumänien hat sowohl durch seine Mitarbeit an der Vorbereitungsphase als auch durch seinen auf der letzten Generalversammlung eingebrachten Vorschlag, die Militärhaushalte auf dem heutigen Stand einzufrieren²², deutlich zu verstehen gegeben, daß es diesem Projekt erhebliche Bedeutung zumißt. Mit einer rumänischen Beteiligung an der Testphase ist deshalb zu rechnen. Die westlichen Staaten scheinen aufgrund ihrer ohnehin offenliegenden Haushaltsdaten keine größeren Probleme mit dem Test zu haben; hier wird es wohl vielmehr darauf ankommen, einen möglichst ausgewogenen und repräsentativen Querschnitt durch alle Währungs- und Haushaltssysteme zu erhalten. Inwieweit sich die Länder der Dritten Welt beteiligen werden, steht dahin. Zwar haben einige Länder wie Peru, Nigeria, Indonesien und Sri Lanka an den meisten Expertentreffen mitgearbeitet, die Masse der Staaten wird jedoch dem Projekt wohl so lange abwartend gegenüberstehen, wie sich daraus nicht tatsächliche — und dann den Entwicklungsländern zufließende — Einsparungen an den Rüstungsausgaben ergeben und solange die militärisch und wirtschaftlich bedeutende Staaten nicht mit gutem Beispiel vorangehen. Bis dahin wird jedoch voraussichtlich noch ein weiter Weg zu gehen sein. Weder ist die Frage der Verifizierung eindeutig geklärt — der Testlauf wird dieser Frage erhebliche Aufmerksamkeit zuwenden müssen — noch ist sicher, ob sich alle Nationen einem Berichtssystem anschließen werden, auch wenn es sich im Testlauf bewährt hat. Dennoch wäre es vorschnell, das ganze Projekt als nicht realisierbar abzutun. Erfolgreiche und dauerhafte Maßnahmen der Rüstungskontrolle lassen sich nicht in einem Anlauf erreichen. Dieses zu hohe Ziel hatte sich die Konferenz von 1932 gesetzt und mußte damit zwangsläufig scheitern. Die Fortschritte von 1973 bis heute sind zwar auch nicht hervorragend, sie sind aber meßbar, und sie versprechen weiteren Fortgang. Doch selbst ein Erfolg dürfte in seiner Tragweite nicht überschätzt werden. Militärpotentiale und militärische Fähigkeiten sind die Summe vieler Einzelkomponenten, die sich aus Haushaltszahlen allein schwer ablesen und nur sehr unvollkommen bewerten lassen. Der echte Gewinn wird vor allem in der Vertrauensbildung liegen. Die Bundesrepublik Deutschland hat vor den Vereinten Nationen ihr Konzept der Vertrauensbildenden Maßnahmen dargelegt²³. Sie hat unterstrichen, daß es vor allem darauf inkommt, durch besseres Kennenlernen und durch größere Transparenz im militärischen Bereich Furcht und gegenseitiges Mißtrauen abzubauen und so langfristig Spannungsursachen zu beseitigen²⁴. Dieser Zielsetzung würde auch eine regelmäßige Offenlegung der nationalen Militärhaushalte nach einem einheitlichen, weltweit standardisierten Verfahren dienen.

Und noch eins wird damit erfüllt. Bundeskanzler Schmidt hat in seiner Rede vor der Sondergeneralversammlung in New

York am 26. Mai 1978 dargelegt, daß es zur Erreichung eines stabileren Friedens neben der Erhaltung eines politischen, strategischen und militärischen Gleichgewichts vor allem darauf ankommt, das politische und militärische Handeln vorausehbarer und berechenbarer zu machen. Würden nun Haushaltsansätze für neue Waffen, für infrastrukturelle Einrichtungen und sonstige Neuerungen veröffentlicht, so trüge dies in erheblichem Maße auch zur Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit der möglichen Handlungsweisen anderer Staaten bei. Ob es, auf der Transparenz und Vergleichbarkeit aufbauend, spätere allgemeine Verringerungen der Rüstungshaushalte geben wird, läßt sich vorerst noch nicht absehen. Aber ohne eine gesicherte und überprüfbare Datenbasis bezüglich der nationalen Militärhaushalte wird es voraussichtlich zu überhaupt keiner gleichmäßigen und ausgewogenen Reduzierung kommen können.

Anmerkungen

- 1 UN-Doc. A/Res/2602E(XXIV) v. 16.12.1969.
- 2 H. Wiesebach, Abrüstung und Entwicklung. Ihr Zusammenhang in der Sicht der Vereinten Nationen, VN 5/1979 S.155ff.
- 3 Zahlen nach SIPRI Yearbook 1979 S.34f.; IISS, Military Balance 1971—1972 S.60, 1975—1976 S.76 und 1979—1980 S.94; ADCA, World Military Expenditures and Arms Transfers 1968—1977 S.61ff.
- 4 Vgl. Wehberg, Die internationale Beschränkung der Rüstungen, 1919, S.168f.
- 5 Vgl. Wehberg (Anm.4), S.170, und Morgenthau, Macht und Frieden, 1963, S.334.
- 6 Wehberg (Anm.4), S.170.
- 7 Meurer, Die Haager Friedenskonferenz, 1907, Band 2, S.589.
- 8 Meurer (Anm.7), S.588f.
- 9 Am 2. Februar 1932 vom Völkerbund einberufene Konferenz von 62 Staaten, der neben den Völkerbundmitgliedern u.a. auch die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion, Brasilien, Mexiko und die Türkei angehörten.
- 10 Die fünf Sonderausschüsse unter dem Hauptausschuß waren eingesetzt für Politik, Landstreitkräfte, Seestreitkräfte, Luftstreitkräfte sowie Haushaltsfragen. — Vgl. Schwendemann, Abrüstung und Sicherheit, 1935, Band 1, S.242f.
- 11 Vgl., auch für das folgende, Schwendemann (Anm.10), Band 1: S.258ff., S.346ff., Band 2: S.157ff., S.204f., S.634f.
- 12 Art. 26 der Charta der Vereinten Nationen sieht ausdrücklich ein »System der Rüstungsregelung« vor.
- 13 UN-Doc. A/Res/3093A, B(XXVIII) v. 7.12.1973.
- 14 Als Mitglieder wurden neben den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats Äthiopien, Barbados, Brasilien, Chile, Deutsche Demokratische Republik, Indien, Laos, Mali, Nigeria, Polen und Syrien berufen. Die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten hatte die ihr zustehenden zwei Plätze nicht eingenommen. UN-Doc. A/9565 v. 26.7.1974.
- 15 UN-Doc. A/C.1/PV.2002 v. 28.10.1974.
- 16 UN-Doc. A/Res/3254(XXIX) v. 9.12.1974.
- 17 UN-Doc. A/Res/3463(XXX) v. 11.12.1975.
- 18 UN-Doc. A/Res/31/87 v. 14.12.1976.
- 19 Stellungnahmen gingen u.a. ein von Deutschland (Bundesrepublik), Großbritannien, Italien, Niederlande, Schweden, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten.
- 20 UN-Doc. A/Res/S-10/2 v. 30.6.1978, Ziffer 89; deutsch in VN 5/1978 S.171ff.
- 21 Stimmenthaltungen bei Resolution 3254: Bjelorußland, Bulgarien, Deutsche Demokratische Republik, Frankreich, Kuba, Mongolei, Paraguay, Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ukraine, Ungarn; 3463: 21 Staaten, darunter östliche Länder wie bei 3254; 31/87: Bjelorußland, Bulgarien, Deutsche Demokratische Republik, Kuba, Mongolei, Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Uganda, Ukraine, Ungarn; 32/85: wie 31/87 sowie Mauretanien, Swasiland; 33/67: wie 32/85 ohne Mauretanien, Swasiland, Uganda, zuzüglich aber Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Afghanistan, El Salvador, Irak, Kongo, Mosambik, Sambia.
- 22 UN-Doc. A/Res/34/83F v. 11.12.1979.
- 23 Vgl. Citron/Ehni, Das Konzept vertrauensbildender Maßnahmen. Ursprung — Erste Verwirklichung — Perspektiven, VN 1/1979 S. 6ff.
- 24 In Fortführung der auf die deutsche Initiative zurückgehenden Resolution 33/91B v. 16.12.1978 (deutsch in VN 1/1979 S.34) beschloß die Generalversammlung mit A/Res/34/87B am 11.12.1979 die Einberufung einer Gruppe von Regierungssachverständigen zu diesem Thema. Vgl. S.16 dieser Ausgabe.